

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Resumé af udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om revisionen af EU's forordninger om forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område

(Udtalelsen findes i sin helhed på engelsk, fransk og tysk på EDPS' websted www.edps.europa.eu)

(2019/C 370/07)

Den 31. maj 2018 fremsatte Kommissionen to forslag, et til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område ⁽¹⁾, og et til forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 af 13. november 2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager ⁽²⁾. Forslagene skal navnlig bidrage til at få det retlige samarbejde på disse områder til at fungere bedre, blandt andet ved at kræve, at anmodninger om fremsendelse af dokumenter og bevisoptagelse skal ske via et decentraliseret IT-system.

EDPS anerkender, at udvekslinger af personoplysninger er nødvendige for at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Han glæder sig derfor over de overordnede formål med forslagene om at forbedre effektiviteten af det retlige samarbejde på det civil- og handelsretlige område i forbindelse med bevisoptagelse og forkyndelse af dokumenter, navnlig gennem digitalisering og anvendelse af IT-teknologi. Han er enig i, at den foreslåede lovgivning kan få reelle konsekvenser for EU-borgernes dagligdag.

Denne udtalelse indeholder tre vigtige anbefalinger for på en konstruktiv måde at bistå lovgiverne med at nå dette meget vigtige mål, samtidig med at det sikres, at chartret og den generelle forordning om databeskyttelse efterleves:

- Der skal foreligge et klart retsgrundlag for det IT-system, der skal anvendes til fremsendelse af dokumenter, anmodninger og meddelelser i henhold til disse forordninger. Hvis IT-systemet indebærer inddragelse af en EU-institution, et EU-organ, -agentur eller -kontor, bør dette retsgrundlag i princippet være indeholdt i en EU-retsakt. Også selvom behandlingen af personoplysninger finder sted inden for rammerne af et eksisterende IT-system, anbefaler den tilsynsførende, at denne ordning anvendes i selve den lovgivningsmæssige retsakt. Den eksisterende ordning, der påtænkes anvendt, bør imidlertid selv være behørigt fastlagt på grundlag af en retsakt, der er vedtaget på EU-plan, hvilket i øjeblikket ikke er tilfældet for e-CODEX. Hvis EU-lovgiveren vælger e-CODEX-løsningen, bør manglen på et retligt instrument på EU-plan til oprettelse og regulering af systemet straks afhjælpes.
- Retsakterne skal indeholde en detaljeret beskrivelse af IT-systemets aspekter, såsom databeskyttelsesansvar eller relevante gældende garantier, som skal defineres nærmere i gennemførelsesretsakter. I det omfang Kommissionen eller en anden EU-institution, et andet EU-organ, -agentur eller -kontor bliver inddraget i driften af det nye system, skal retsakterne helst definere deres ansvar som (fælles) registeransvarlige eller registerførere.
- Der skal foretages en konsekvensanalyse af databeskyttelsen, når gennemførelsesretsakterne udarbejdes.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse giver yderligere detaljerede anbefalinger i denne udtalelse.

EDPS står til rådighed for institutionerne, hvis de ønsker yderligere rådgivning i løbet af lovgivningsprocessen og i gennemførelsesfasen, så snart forordningerne er vedtaget.

⁽¹⁾ EUT L 174 af 27.6.2001, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 324 af 10.12.2007, s. 79.

1. Indledning og baggrund

1. Den 31. maj 2018 vedtog Kommissionen to forslag ⁽³⁾ til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af følgende:
 - Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område (herefter benævnt »forordningen om bevisoptagelse«)
 - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (herefter benævnt »forkyndelsesforordningen«).
2. Forordningen om bevisoptagelse, der har fundet anvendelse siden 2004, indeholder to måder, hvorpå der kan føres bevis mellem medlemsstaterne: bevisoptagelse gennem den anmodede ret og direkte bevisoptagelse ved den anmodende ret.
3. Forordningen om forkyndelse af dokumenter, der har været gældende siden 2008, indeholder bestemmelser om forskellige former for fremsendelse af dokumenter fra en medlemsstat til en anden med henblik på forkyndelse i sidstnævnte gennem fremsendende og modtagende instanser eller ad konsulær eller diplomatisk vej. Den fastsætter også ensartede retlige betingelser for forkyndelse af et dokument direkte på tværs af grænserne og giver mulighed for en direkte forkyndelse gennem den kompetente person i den medlemsstat, som anmodningen rettes til, hvis det er tilladt i henhold til den pågældende medlemsstats lovgivning. Den indeholder visse minimumsstandarder for beskyttelsen af sagsøgtets ret til forsvar. Anvendelsen af forordningen »er ikke begrænset til sager ved civile domstole, fordi dens anvendelsesområde ligeledes omfatter »udenretslige« dokumenter, som eventuelt skal forkyndes som led i forskellige udenretslige procedurer (f.eks. i arvesager, der behandles af en notar, eller i familieretlige sager, der behandles af en offentlig myndighed), eller selv i mangel af en underliggende retssag.« ⁽⁴⁾.
4. Forslagene indgår i Kommissionens arbejdsprogram for 2018 under Refit-initiativer på området med retfærdighed og grundlæggende rettigheder baseret på gensidig tillid ⁽⁵⁾. Forslagene ledsages af en konsekvensanalyse ⁽⁶⁾.
5. Begge forslag indeholder bestemmelser om fremsendelse af dokumenter, anmodninger og meddelelser via et obligatorisk decentraliseret IT-system, der består af nationale IT-systemer, der er indbyrdes forbundet ved hjælp af en kommunikationsinfrastruktur, der muliggør sikker og pålidelig grænseoverskridende udveksling af oplysninger mellem de nationale IT-systemer. De indeholder også bestemmelser om anvendelse af forordning (EU) nr. 910/2014 om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked ⁽⁷⁾.
6. Den 13. februar 2019 vedtog Europa-Parlamentet sine lovgivningsmæssige beslutninger om begge forslag ved førstebehandlingen ⁽⁸⁾, bl.a. om fastlæggelse af et decentraliseret IT-system, der fastsætter, at et sådant system skal baseres på e-CODEX, og at gennemførelsen af sådanne systemer skal ske via delegerede retsakter.
7. Den 6. juni 2019 fandt der en orienterende debat sted i Rådet. Formandskabet konkluderede, at »Rådet bekræftede, at det er nødvendigt at modernisere vores processer, når det gælder retligt samarbejde på det civil- og handelsretlige område. Formandskabet noterede sig, at det foretrak et decentraliseret og sikret IT-system. Det tilføjede, at ministrene kun kunne acceptere obligatorisk anvendelse af systemet på visse betingelser, herunder en længere overgangsperiode

⁽³⁾ Forslag COM(2018) 378 final (herefter benævnt »forslaget om bevisoptagelse«) og forslag COM (2018) 379 final (herefter benævnt »forslaget om forkyndelse af dokumenter«).

⁽⁴⁾ Begrundelse for forslaget om forkyndelse af dokumenter, s. 2.

⁽⁵⁾ Kommissionens arbejdsprogram for 2018 — En dagsorden for en mere forenet, stærkere og mere demokratisk Union, COM(2017) 650 final af 24.10.2017, bilag II, punkt 10 og 11.

⁽⁶⁾ Kommissionens arbejdsdokumenter SWD (2018)285 og SWD (2018)287.

⁽⁷⁾ Begrundelse for forslaget om bevisoptagelse, s. 3 og forslaget om forkyndelse af dokumenter, s. 4: »Selv om der i princippet intet er til hinder for, at medlemsstaterne digitaliserer den måde, de kommunikerer på, viser tidligere erfaringer og fremskrivninger af, hvad der vil ske uden initiativer fra EU's side, at fremskridtene vil blive meget langsomme, og at selv hvis medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger, kan interoperabilitet ikke sikres uden en EU-retlig ramme. Forslagets mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne selv og kan kun gennemføres på EU-plan.«

⁽⁸⁾ P8_TA(2019)0103 og P8_TA(2019)0104.

og med et backend-referencesystem, der skal stilles til rådighed af Kommissionen. En liste over nødvendige undtagelser skal også overvejes. Endelig bemærkede formandskabet, at e-CODEX kunne være den software-løsning, der skal anvendes til dette formål. Der skal arbejdes videre på det tekniske plan«⁽⁹⁾.

8. Den 23. april 2019 forelagde Kommissionen en anmodning om høring af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (i det følgende benævnt »EDPS«) for at vurdere begge forslags overensstemmelse med den generelle forordning om databeskyttelse (i det følgende benævnt »GDPR«). Den tilsynsførende er tilfreds med Kommissionens høring.

3. Konklusioner

24. Den tilsynsførende ser med tilfredshed på de overordnede mål med forslagene om at forbedre effektiviteten af det retlige samarbejde, navnlig gennem digitalisering og anvendelse af IT-teknologi, når det gælder bevisoptagelse og forkyndelse af dokumenter på det civil- og handelsretlige område. Denne udtalelse har derfor til formål at yde konstruktiv og objektiv rådgivning til EU-institutionerne.
25. Den tilsynsførende er tilfreds med at selve den lovgivningsmæssige retsakt indeholder high-level architecture og en forpligtelse til pålidelig udveksling af oplysninger samt påpeger behovet for at anvende tillidstjenester som defineret i forordning (EU) nr. 910/2014.
26. EDPS fremsætter tre væsentlige anbefalinger for at sikre overholdelse af chartret og GDPR:
 - tilvejebringelse af et klart retsgrundlag for det IT-system, der skal anvendes til fremsendelse af dokumenter, anmodninger og meddelelser i henhold til disse forordninger. Hvis IT-systemet indebærer inddragelse af en EU-institution, et EU-organ, -agentur eller -kontor, bør dette retsgrundlag i princippet være indeholdt i en EU-retsakt. Også selvom behandlingen af personoplysninger finder sted inden for rammerne af et eksisterende IT-system, anbefaler den tilsynsførende, at denne ordning anvendes i selve den lovgivningsmæssige retsakt. Den eksisterende ordning, der påtænkes anvendt, bør imidlertid selv være behørigt fastlagt på grundlag af en retsakt, der er vedtaget på EU-plan, hvilket i øjeblikket ikke er tilfældet for e-CODEX. Hvis EU-lovgiveren vælger e-CODEX-løsningen, bør manglen på et retligt instrument på EU-plan til oprettelse og regulering af systemet straks afhjælpes.
 - Retsakterne skal indeholde en detaljeret beskrivelse af IT-systemets aspekter, såsom databeskyttelsesansvar eller relevante gældende garantier, som skal defineres nærmere i gennemførelsesretsakter. I det omfang Kommissionen eller en anden EU-institution, et andet EU-organ, -agentur eller -kontor bliver inddraget i driften af det nye system, skal retsakterne helst definere deres ansvar som (fælles) registeransvarlige eller registerførere.
 - Der skal foretages en konsekvensanalyse af databeskyttelsen, når gennemførelsesretsakterne udarbejdes.
27. Den tilsynsførende anbefaler også:
 - at begge lovgivningsmæssige retsakter skal omfatte en gennemførelsesretsakt, der indeholder nærmere detaljer om IT-systemet og de nye bestemmelser om elektronisk forkyndelse og direkte bevisoptagelse via videokonference, så der også kan fastsættes særlige garantier med henblik på disse behandlingsaktiviteter.

⁽⁹⁾ Resultatet af Rådets møde (9970/19), s. 7, foreløbig udgave tilgængelig på: <https://www.consilium.europa.eu/media/39709/st09970-en19.pdf>.

Ifølge formandskabets dokumentet (9566/19), pkt. 8 og 13, »i Kommissionens konsekvensanalyser, der ledsager begge forslag, betragtes e-CODEX imidlertid som det bedst egnede og eneste umiddelbart tilgængelige IT-system. Udviklingen af et andet decentraliseret system vil betyde, at de samme udfordringer, som allerede er behandlet i forbindelse med udviklingen af e-CODEX, vil blive taget op igen«. En af de eksisterende løsninger er e-CODEX, et system, der er udviklet med finansiel støtte fra EU af et konsortium af medlemsstater over en periode på næsten ti år. E-CODEX anvendes i øjeblikket til følgende: Registersammenkoblingssystemet (BRIS), sammenkoblingen af nationale insolvensregistre, det digitale system til udveksling af elektronisk bevismateriale. For så vidt angår anvendelsesfunktioner baseret på frivilligt samarbejde er e-CODEX imidlertid endnu ikke gennemført og anvendt af alle medlemsstaterne. I denne forbindelse kunne Kommissionen under drøftelserne i arbejdsgruppen for de medlemsstater, hvor der i øjeblikket ikke findes IT-systemer, der understøtter elektroniske procedurer, overveje udvikling af en gennemførelsesløsning til et backend-system på nationalt plan, der kan anvendes som reference, forudsat at der er tilstrækkelig stærk og bred tilslutning fra delegationerne til obligatorisk elektronisk kommunikation. Alle systemer vil skulle være teknisk interoperable og overholde de samme tekniske specifikationer (protokoller, standarder, XML-skemaer og arbejdsgange).«

- at gennemførelsesretsakterne i tilfælde af fælles kontrol definerer forholdet mellem fælles registeransvarlige og indholdet af de obligatoriske ordninger mellem dem.
 - at der i gennemførelsesbestemmelserne angives beskyttelsesforanstaltninger, der sikrer adgang til et begrænset antal godkendte brugere.
 - at de statistiske elementer, der skal indsamles så vidt muligt præciseres i gennemførelsesretsakterne.
28. Endelig står EDPS fortsat til Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets rådighed med hensyn til at yde rådgivning i senere faser i denne proces. Henstillingerne i denne udtalelse berører ikke eventuelle yderligere bemærkninger, som EDPS måtte fremsætte, hvis der opstår yderligere spørgsmål. Han minder om, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 42, stk. 1, i forordning (EU) 2018/1725 har pligt til at høre EDPS, når den udarbejder gennemførelsesretsakter eller delegerede retsakter, der har indvirkning på beskyttelsen af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger. EDPS forventer derfor at blive hørt senere om bestemmelserne i udkastet til gennemførelsesretsakter eller delegerede retsakter i denne henseende.

Bruxelles, den 13. september 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
